CTE – 033M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation environnementale
TEXTE FRANÇAIS

MÉMOIRE

DU

GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) /

GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

À LA

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

SUR LA

***LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT AFIN DE MODERNISER LE RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE ET MODIFIANT D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES NOTAMMENT POUR RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU FONDS VERT* (PROJET DE LOI 102)**

LE 28 NOVEMBRE 2016

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE 3

III. LA *CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS* 3

IV. LE CHAPITRE 22 DE LA CBJNQ 4

V. LE CHAPITRE 24 DE LA CBJNQ 7

VI. LA RELATION ENTRE LE CHAPITRE 22 ET LE CHAPITRE 24 ET LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PROVINCIALES SUR L'ENVIRONNEMENT 8

VII. *LA LOI SUR LES CRIS ET LES NASKAPIS DU QUÉBEC* 8

VIII. LE LIVRE VERT ET LE PROJET DE LOI 102 10

IX. LES ÉLÉMENTS DU PROJET DE LOI 102 QUI S'APPLIQUENT AUX PROJETS SUR LES TERRES DE CATÉGORIES II ET III 11

X. LES POUVOIRS DE RÈGLEMENTATION APPLICABLES AUX PROJETS DANS LES TERRES DE CATÉGORIES II ET III 13

XI. LES DISPOSITIONS INAPPLICABLES DU PROJET DE LOI 102 SUR LE TERRITOIRE DE LA CBJNQ 14

XII. L'ENJEU SPÉCIFIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE (ÉES) 16

XIII. MATIÈRES RÉSIDUELLES 17

XIV. CONCLUSION 17

ANNEXE A CARTE 19

I. INTRODUCTION

1. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« **GCC(EI)** ») est l'entité politique qui représente les Cris d'Eeyou Istchee, les terres traditionnelles des Cris de la Baie-James. Le Gouvernement de la nation crie (« **GNC** ») est la « partie autochtone crie » aux fins de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois.*

2. Depuis plus de quarante ans, les Cris ont signé de nombreuses ententes avec les gouvernements du Québec et du Canada, créant ainsi un cadre juridique unique dans Eeyou Istchee. Elles comprennent entre autres : en **1975**, la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), signée avec le Canada et le Québec[1]; en **2002**, l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, souvent appelée la « Paix des braves »; en **2008**, l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Canada et les Cris d'Eeyou Istchee* signée en 2008 (« **Entente Cris-Canada de 2008 concernant une nouvelle relation** »); et en **2012**, l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec*.[2]

3. La CBJNQ est le premier accord sur des revendications territoriales autochtones et traité moderne au Canada. En 1982, la CBJNQ a reçu une protection constitutionnelle à titre de traité en vertu des articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle, 1982*.[3] En conséquence, toute disposition d'une loi qui est incompatible avec les dispositions de la CBJNQ est inopérante.

4. La CBJNQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*[4], et par une loi fédérale, la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois.*[5]

5. L'article 6 de la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* et l'article 8 de la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois* prévoient qu'en cas de conflit ou d'incompatibilité entre ces lois et les dispositions de toute autre loi s'appliquant au Territoire (tel que défini dans ces lois), ces lois l'emportent dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

6. Les traités récents, tel que la CBJNQ, tentent de contribuer à la réalisation de l'objectif de réconciliation, le noble objectif de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, non seulement en répondant aux griefs relatifs aux revendications territoriales, mais en créant

---

1 Elle a depuis été modifiée par 24 conventions complémentaires.

2 Approuvée par le projet de loi 42 de 2013, *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*, (L.Q. 2013, c. 19).

3 *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557, par. 15, 106.

4 L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, chapitre C-67.

5 *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-77, c. 32.

le fondement juridique propre à favoriser une relation à long terme harmonieuse entre les collectivités autochtones et non autochtones[6]. À cet égard, la Cour suprême du Canada a décrit la CBJNQ ainsi : « l'aboutissement d'une entreprise colossale et d'efforts soutenus en vue de concilier les droits et les intérêts des Autochtones et ceux des non‑Autochtones dans le nord du Québec ».[7]

7. Tel que reconnu par la jurisprudence[8], la CBJNQ met en place plusieurs régimes de cogestion, notamment un régime de protection de l'environnement et du milieu social et un régime pour la chasse, la pêche et le trappage dans le Territoire. Au moyen des ententes énumérées ci-haut, les Cris continuent d'assumer des responsabilités de plus en plus nombreuses en ce qui concerne la cogestion, y compris des responsabilités relatives à la gouvernance au sein du Territoire et à la cogestion des ressources naturelles. Ces mécanismes de cogestion aident à faire en sorte que le développement dans Eeyou Istchee soit durable et dans le respect des droits des Cris.

8. La CBJNQ:

   (a) a préséance sur toute autre loi incompatible; et

   (b) peut être amendée avec le consentement des parties à celle-ci et, dans certains cas, avec le consentement des Cris, du Québec et/ou du Canada, comme dans le cas du régime d'évaluation de l'environnement et du milieu social prévu au chapitre 22 de la CBJNQ.

9. La *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (projet de loi 102) contient différentes dispositions que le GCC(EI)/GNC considère positivement. À titre d'exemple, certaines des dispositions ayant une incidence sur les autorisations ministérielles prévues aux articles 22 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* semble constituer des mesures positives menant à une meilleure protection de l'environnement. Toutefois, certaines des dispositions liées aux autorisations ministérielles nécessiteront l'implication du GCC(EI)/GNC et des entités constituées en vertu du traité qu'est la CBJNQ pour être applicables sur le Territoire assujetti au chapitre 22 de la CBJNQ.

10. Le GCC(EI)/GNC est préoccupé par l'interprétation de certaines dispositions du projet de loi 102, en ce qui concerne leur applicabilité sur le Territoire assujetti au chapitre 22 de la CBJNQ. À titre d'exemple, pour le GCC(EI)/GNC, il est clair que les dispositions existantes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* concernant le Bureau d'audience publiques en environnement (BAPE), de même que les nouvelles dispositions proposées dans le projet de loi 102 concernant les processus d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES) et concernant le Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques (CCÉES), sont inapplicables dans le territoire de la CBJNQ. Toutefois, dans le passé, certaines situations se sont présentées où le

---

6 *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, [2010] 3 R.C.S. 103, par. 10.
7 *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557, par. 14.
8 *Makivik et al. c. Québec*, 2014 QCCA, 1455, voir notamment les par. 67 et 68.

GCC(EI)/GNC était confronté à une interprétation différente quant à l'applicabilité dans le territoire de la CBJNQ de ce type de dispositions législatives.

11. Le GCC(EI)/GNC adopte donc dans ce mémoire une approche de précaution à l'égard de certaines dispositions du projet de loi 102, et désire souligner sa position concernant l'inapplicabilité dans le territoire de la CBJNQ de certains aspects du projet de loi. Parallèlement, le GCC(EI)/GNC confirme son engagement à maintenir une relation de nation à nation positive avec le Québec, de même que sa volonté à entamer des discussions avec le Québec concernant la façon dont certains aspects du projet de loi pourraient s'appliquer dans le territoire de la CBJNQ d'une manière qui est conforme à la CBJNQ, ses institutions, ainsi que les droits issus de traité des Cris. Le GCC(EI)/GNC affirme son ferme engagement à veiller à ce que les droits des Cris issus de traité et les compétences prévues à la CBJNQ soient pleinement respectés, et sa détermination à prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin.

12. Avant d'examiner ces questions de façon plus détaillée, il est utile de donner un certain aperçu des Cris, d'Eeyou Istchee, de la CBJNQ et de certaines lois s'y rapportant.

II. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE

13. Il y a plus de 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, dont environ 16 000 habitent dans les différentes communautés cries situées au Québec. Depuis des milliers d'années, les Cris vivent dans leurs terres traditionnelles, le territoire d'Eeyou Istchee, lequel est intensément utilisé et géré par les Cris pour leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche et de trappage, qui continuent d'être les fondements de leur culture et de leur économie. En fait, ce territoire est le fondement de l'économie et de l'autonomie traditionnelles cries.

14. La carte ci-jointe indique les territoires familiaux traditionnels cris (**Annexe A**). Les Cris utilisent toutes les ressources d'Eeyou Istchee dans le cadre de leur économie.

III. LA *CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS*

15. Au début des années 1970, les Cris et les Inuit se sont opposés à la construction d'un projet de développement hydroélectrique, désormais connu sous le nom de Projet hydroélectrique de la Baie James ou, plus précisément, le Complexe hydroélectrique La Grande (1975), et ont entamé des poursuites judiciaires pour l'arrêter. Des négociations hors cour ont mené à la conclusion de la CBJNQ, le 11 novembre 1975, entre les Cris, les Inuit, le Canada, le Québec et certaines autres parties.

16. Tel que mentionné ci-haut, la CBJNQ est le premier traité moderne conclu entre des peuples autochtones et des gouvernements au Canada. Elle a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide au moyen de dispositions législatives fédérales[9] et

[9] *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-77, c. 32.

provinciales[10]. En vertu de ces lois, les Cris jouissent des droits, des privilèges et des avantages énoncés par la CBJNQ à titre de droits issus de traité et de droits statutaires[11]. De plus, la CBJNQ a préséance lorsqu'il y a une incompatibilité ou un conflit avec une loi[12].

17. La CBJNQ est un accord sur des revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle, 1982*[13] et les droits des Cris prévus à la CBJNQ sont des droits existants issus de traité, reconnus, confirmés et protégés en vertu des articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle, 1982*.

18. La protection de l'environnement et des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de trappage des Cris (parfois appelées les activités « d'exploitation »), l'institutionnalisation de l'implication des Cris dans l'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social des projets de développement, de même que la promotion de la participation crie au développement économique dans le Territoire, constituaient des préoccupations fondamentales pour les Cris lors des négociations menant à la CBJNQ. Ces questions sont abordées dans les chapitres 22, 24 et 28 de la CBJNQ.

19. Le territoire de la CBJNQ est divisé en terres de la catégorie I, II et III. Essentiellement, les terres de la catégorie I sont des terres mises de côté à l'usage et aux bénéfices exclusifs des Cris. Elles sont essentiellement les terres où se situent les communautés cries. Les terres de la catégorie II sont des terres sur lesquelles les Cris ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage. Finalement, les terres de la catégorie III, lesquelles forment la majeure partie du Territoire, constituent celles sur lesquelles les Cris peuvent exercer des activités de chasse, de pêche et de trappage, mais sur lesquelles ils n'ont pas, sauf certaines exceptions, des droits exclusifs.

20. Ce régime des terres a des répercussions sur l'applicabilité de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, par conséquent, sur les amendements envisagés par le projet de loi 102. Afin de mettre les choses en perspective, il est important d'examiner certaines dispositions du chapitre 22 et 24 de la CBJNQ, ainsi que de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*.

IV. LE CHAPITRE 22 DE LA CBJNQ

21. Le chapitre 22 de la CBJNQ établit un régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans le territoire de la CBJNQ, lequel comprend un processus complet d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement pour les projets de développement, le premier processus de ce type au Canada.

---

10 *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois,* L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, c. C-67.

11 *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois,* par. 3(2); *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois,* par. 2.2.

12 *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois,* art. 8; *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois,* art. 6.

13 *Québec (Procureur général) c. Moses,* [2010] 1 R.C.S. 557, par. 15, 106. Voir également *Makivik et al. c. Québec*, 2014 C.A.Q. 1455.

22. Le paragraphe 22.2.2 précise les éléments principaux de ce régime :

> **22.2.2** Le dit régime prévoit :
>
> a) un processus par lequel des lois et des règlements sur l'environnement et le milieu social et des règlements sur l'utilisation des terres peuvent être adoptés en tout temps si nécessaire, pour réduire le plus possible les répercussions indésirables du développement effectué dans le Territoire ou ayant une incidence sur celui-ci, sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,
>
> b) un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social afin de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,
>
> c) lorsqu'il est nécessaire, pour protéger les droits et garanties des autochtones établis en vertu de la présente Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale aux Cris leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public,
>
> d) la protection des droits et des garanties établis en faveur des Cris en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions,
>
> e) la protection des Cris, de leur économie et des ressources fauniques dont ils dépendent,
>
> f) le droit de mener des projets de développement dans le Territoire.

23. Le paragraphe 22.2.3 prévoit l'application sur le Territoire des lois provinciales d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la CBJNQ et, notamment, le chapitre 22. Ce paragraphe prévoit également que les gouvernements doivent adopter les « lois appropriées » lorsqu'il est « nécessaire de le faire, pour rendre exécutoire » le chapitre 22 :

> **22.2.3** Toutes les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans le Territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention et, en particulier, du présent chapitre. Le Québec et le Canada, s'il est nécessaire de le faire, pour rendre exécutoire le présent chapitre de la Convention, prennent les mesures requises pour adopter les lois et règlements appropriés à cette fin.

24. Le paragraphe 22.2.4 prévoit que les gouvernements doivent accorder une attention particulière à certains principes directeurs :

> **22.2.4** Les gouvernements responsables et les organismes créés en vertu du présent chapitre, dans le cadre de leur compétence ou de leurs fonctions respectives selon le cas, accordent une attention particulière aux principes directeurs suivants :
>
> a) la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans le Territoire et de leurs autres droits dans les terres de la catégorie I relativement aux activités de développement ayant des répercussions sur le Territoire,
>
> b) le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant le Territoire,
>
> c) la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
>
> d) la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Territoire relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
>
> e) les droits et garanties des autochtones dans les terres de la catégorie II établis en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions jusqu'au développement de ces terres,
>
> f) la participation des Cris à l'application de ce régime,
>
> g) les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones,
>
> h) le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans le Territoire,
>
> i) la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones.

25. Quatre organismes sont créés en vertu du chapitre 22 de la CBJNQ. Ces organismes jouent un rôle particulièrement important en ce qui concerne le régime de protection de l'environnement et du milieu social. Ils comprennent : le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), le Comité d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COMEX), le Comité d'évaluation (COMEV) et le Comité fédéral d'examen (COFEX).

26. Le rôle du CCEBJ est de surveiller l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social dans le Territoire. À cette fin, il est créé en tant

qu' « organisme privilégié et officiel » [14] responsable de conseiller les gouvernements relativement aux lois et aux règlements susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et les communautés d'Eeyou Istchee. Il est composé de représentants nommés par le GNC, le Québec et le Canada.

27. Le COMEV est responsable d'examiner les renseignements préliminaires relatifs à un projet et de recommander si le projet doit faire ou non l'objet d'une évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social, de même que de recommander la portée de l'étude d'impact requise. Le COMEV est composé de membres nommés par le GNC, le Québec et le Canada.

28. Quant au COMEX, il est responsable d'examiner et d'évaluer les répercussions sur l'environnement et le milieu social des projets dans le territoire de la CBJNQ qui relèvent de la compétence des Cris ou de la province. À cette fin, le COMEX recommande à l'administrateur provincial (pour les projets sur les terres de la catégorie II ou III) ou à l'administrateur nommé par le GNC (pour les projets sur les terres de la catégorie I) si un projet devrait ou non être approuvé et, le cas échéant, recommande les conditions selon lesquelles ces projets devraient être autorisés. Il est composé de membres nommés par le GNC et le Québec.

29. Le COFEX a un rôle similaire à celui du COMEX, mais il a compétence sur les projets qui relèvent de compétence fédérale. De ce fait, le COFEX recommande à l'administrateur fédéral si un projet devrait ou non être approuvé et, le cas échéant, recommande les conditions selon lesquelles ces projets devraient être autorisés. Il est composé de membres nommés par le GNC et le Canada.

V. LE CHAPITRE 24 DE LA CBJNQ

30. Le chapitre 24 de la CBJNQ établit un « régime de chasse, de pêche et de trappage » pour les Cris, les Inuit et les Naskapis. Ce régime a été établi afin de protéger les droits d'exploitation des autochtones, ce qui inclut le droit de voyager pour exercer ces droits, d'assurer la gestion durable des ressources fauniques dans le territoire de la CBJNQ et afin de prévoir la participation des bénéficiaires cris, inuits et naskapis à cette gestion.

31. Le régime établi par le chapitre 24 de la CBJNQ, y compris les droits de chasse, de pêche et de trappage qui y sont prévus, est intimement lié au régime de protection de l'environnement et du milieu social établi en vertu du chapitre 22 de la CBJNQ :

> **24.11.1** Les droits et garanties reconnus aux autochtones par le présent chapitre et en application de ses dispositions, sont protégés, respectés et appliqués en tenant compte de la protection de l'environnement naturel et du milieu social et en conformité avec le chapitre 22 et le chapitre 23.

[14] CBJNQ, para. 22.3.24.

VI. LA RELATION ENTRE LE CHAPITRE 22 ET LE CHAPITRE 24 ET LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PROVINCIALES SUR L'ENVIRONNEMENT

32. Les paragraphes 22.2.2 à 22.2.4 de la CBJNQ ne sont pas que de simples énoncés de principe; ils donnent lieu à des droits et des obligations spécifiques :

(a) Le chapitre 22 crée un régime complet de protection de l'environnement et du milieu social qui comprend, sans s'y limiter, les processus d'évaluation de l'environnement et du milieu social et les institutions qui y sont énoncés et qui assurent une implication et une consultation des Cris, dans le but de réduire les répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les droits d'exploitation des Cris, y compris le droit de voyager des Cris et les droits de chasse, de pêche et de trappage des Cris;

(b) Les lois provinciales d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans les terres de la catégorie II et III du Territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la CBJNQ, le chapitre 22 et le chapitre 24;

(c) Le Québec a l'obligation d'adopter des « lois appropriées » lorsqu'il est « nécessaire de le faire, pour rendre exécutoire » le chapitre 22 et pour réduire les répercussions indésirables du développement dans le Territoire, ou ayant une incidence sur celui-ci, sur les Cris et les ressources fauniques du Territoire;

(d) Toute loi ou règlement provincial qui ne rend pas exécutoire le chapitre 22 et qui ne réduit pas les répercussions indésirables du développement dans le Territoire, ou ayant une incidence sur celui-ci, sur les Cris et les ressources fauniques du territoire ne peut constituer une « loi appropriée » au sens du chapitre 22; et

(e) Toute telle législation provinciale « inappropriée » contrevient à la CBJNQ et est inopérante dans le Territoire.

33. Toute législation provinciale sur l'environnement d'application générale qui doit s'appliquer dans le Territoire doit être compatible avec le chapitre 22, rendre exécutoire le chapitre 22 et réduire les répercussions indésirables du développement dans le Territoire, ou ayant une incidence sur celui-ci, sur les Cris et les ressources fauniques du Territoire.

VII. *LA LOI SUR LES CRIS ET LES NASKAPIS DU QUÉBEC*

34. Par ses dispositions législatives, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*[15] (« **LCNQ** ») exprime l'autonomie gouvernementale locale et régionale des Cris sur les

[15] L.C. 1984, c. 18.

terres de la catégorie IA, ainsi que l'énonce, en ce qui concerne les Premières nations cries, le chapitre 9 du traité qu'est la CBJNQ.

35. À l'article 4, la LCNQ prévoit que « les lois provinciales d'application générale ne s'appliquent pas en cas d'incompatibilité avec la présente loi ou les règlements ou règlements administratifs pris sous son régime, ni dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ».

36. En vertu de l'article 45 de la LCNQ, les bandes cries peuvent, à des fins de bonne administration locale et en vue d'assurer le bien-être général de leurs membres, édicter des règlements administratifs concernant les terres de la catégorie IA qui leur ont été attribuées et les habitants de ces terres, notamment dans les domaines énumérés au paragraphe suivant.

37. Il s'agit de la santé et l'hygiène, y compris la salubrité des lieux publics et privés, la surveillance ou l'interdiction des activités ou des entreprises dangereuses pour la santé publique, la mise en place, la prestation et la règlementation des services d'enlèvement et d'élimination des ordures en général, la protection de l'environnement, y compris des ressources naturelles, la prévention de la pollution, la mise en place et la prestation de services locaux, notamment pour ce qui est des adductions d'eau, des égouts, des routes, de l'enlèvement et de l'élimination des ordures.

38. L'article 62.03 de la LCNQ prévoit en outre les pouvoirs d'édicter les règlements administratifs suivants par le Gouvernement de la nation crie (autrefois désigné : Administration régionale crie) :

> Le conseil de l'Administration régionale crie peut, par règlement administratif :
>
> a) régir – pour la protection de la santé et de la sécurité publiques – les bâtiments utilisés à des fins de logement ou de gouvernance régionale, notamment leur construction, entretien, réparation et démolition;
>
> b) régir les services d'hygiène essentiels – notamment les services d'adduction d'eau et d'égouts, le drainage et la gestion des déchets solides – ainsi que la santé et l'hygiène en ce qui a trait à ces services et au logement;
>
> c) régir la mise en place et la prestation des services anti-incendie; et
>
> d) régir la protection de l'environnement, y compris les ressources naturelles, et la prévention de la pollution.
>
> (2) Les normes fixées par les règlements administratifs doivent être au moins aussi strictes quant à leurs effets que celles prévues par les lois fédérales et provinciales d'application générale.
>
> [Soulignements ajoutés.]

39. L'article 62.05 de la LCNQ prévoit qu'en cas d'incompatibilité ou de conflit, les dispositions des règlements administratifs du GNC l'emportent sur les dispositions incompatibles des règlements administratifs d'une bande crie, dans la mesure de l'incompatibilité ou du conflit.

40. Les dispositions du projet de loi 102 ainsi que leur mise en œuvre devront respecter les domaines de compétence du GNC et des bandes cries sur les terres de la catégorie IA, ainsi que prévus au chapitre 9 de la CBJNQ et à la LCNQ.

VIII. LE LIVRE VERT ET LE PROJET DE LOI 102

41. Le ministre David Heurtel a présenté le projet de loi 102 à l'Assemblée nationale le 7 juin 2016. Antérieurement, en juin 2015, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (« **MDDELCC** ») avait annoncé les orientations majeures de son nouveau régime dans un « Livre vert » également présenté à l'Assemblée nationale.

42. Le GCC(EI)/GNC tire des conclusions positives du fait que le projet de loi 102 présente pour la première fois une disposition préliminaire s'appliquant à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en entier et énonçant ce qui suit :

> « Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la loi. Elles favorisent le respect des principes de développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent. »

43. Dans un mémoire daté du 3 septembre 2015 qui concernait le « Livre vert », le GCC(EI)/GNC soulignait la nécessité d'entreprendre des discussions tripartites (Cris, Québec et Canada) en ce qui concerne la modernisation du régime d'évaluation de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ, sur le fondement de certains éléments du projet de loi 102, et afin de moderniser les annexes du chapitre 22 de la CBJNQ, c.-à-d. la liste des projets automatiquement soumis à l'évaluation de l'environnement et du milieu social et celle des projets en étant automatiquement exemptés.

44. Le GCC(EI)/GNC est ouvert à considérer la possibilité que des évaluations environnementales stratégiques soient effectuées dans le territoire de la CBJNQ et à s'assurer que le régime d'évaluation de l'environnement et du milieu social soit plus transparent. Un tel changement du régime d'évaluation de l'environnement et du milieu social applicable au territoire de la CBJNQ ne peut cependant être effectué par la seule modification de la législation provinciale. En conséquence, les dispositions du projet de loi 102 liées à l'évaluation environnementale stratégique ne peuvent en ce moment s'appliquer sur le territoire de la CBJNQ. Pour que des évaluations stratégiques puissent être effectuées sur le territoire de la CBJNQ, les parties doivent d'abord modifier le chapitre 22 de la CBJNQ. Des modifications supplémentaires à la *Loi sur la qualité de*

l'environnement pourraient suivre, si requises, afin d'y refléter telles modifications à la CBJNQ.

45. Le projet de loi 102 illustre encore davantage la nécessité que se poursuivent les discussions Cris-Québec et qu'elles soient encouragées, afin que les deux parties abordent les défis soulignés ci-dessous.

IX. LES ÉLÉMENTS DU PROJET DE LOI 102 QUI S'APPLIQUENT AUX PROJETS SUR LES TERRES DE CATÉGORIES II ET III

46. Le GCC(EI)/GNC reconnaît que certains éléments du projet de loi 102 seront applicables aux projets exécutés dans les terres de catégories II et III, outre le processus d'évaluation de l'environnement et du milieu social prévu par le chapitre 22 de la CBJNQ. Dans de tels cas, le GCC(EI)/GNC et le Québec devront se coordonner lors de la mise en œuvre de telles dispositions, y compris au moyen de consultations et d'accommodements. Les paragraphes qui suivent abordent certains éléments du projet de loi 102 s'appliquant aux projets exécutés dans les terres de catégories II et III et qui exigeront une coordination Cris-Québec.

47. Le projet de loi 102 apporte un certain nombre de modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, principalement afin de moderniser les régimes d'autorisation environnementale qu'elle prescrit, tout particulièrement pour que les questions liées aux changements climatiques soient prises plus pleinement en considération.

48. Le projet de loi 102 prévoit un nouveau régime d'autorisation ministérielle applicable au dépôt et à l'analyse des demandes d'autorisation, ainsi qu'à l'émission de telles autorisations. Le régime d'autorisation proposé remplace non seulement le régime de certificat d'autorisation prévu par l'article 22 de ce qui est, en ce moment, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, mais en outre, tout particulièrement, il remplace les régimes d'autorisation applicable à certains prélèvements d'eau, aux installations de gestion et de traitement des eaux, au contrôle de la pollution atmosphérique ainsi qu'à la gestion des matières dangereuses.

49. L'approche adoptée dans le Livre vert et le projet de loi 102 est de moderniser le régime d'autorisation prévu par la loi établi par ce qui constitue actuellement le chapitre 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement,* en se fondant sur les risques environnementaux associés aux projets et activités, et en établissant quatre (4) catégories d'approbations selon le niveau de risques pour l'environnement.

50. Le GCC(EI)/GNC conclut que pour la partie sud du Québec, les projets ou activités à haut risque continueront d'être régis par l'examen des impacts sur l'environnement prévu par ce qui constitue actuellement le chapitre 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ce régime d'évaluation ne s'applique pas dans le territoire de la CBJNQ.

51. Les projets ou activités à risque modéré feront l'objet d'une autorisation ministérielle, les projets ou activités à faible risque feront l'objet d'une déclaration de conformité, alors

que les projets ou activités à risque négligeable seront exemptés d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

52. Les projets de développement sur les terres de catégories II et III qui sont sujets à ou exemptés de l'examen en vertu du chapitre 22 de la CBJNQ, ou pour lesquels une détermination doit être faite au moyen du processus COMEV, sont également sujets aux autorisations en vertu de ce qui constitue actuellement le chapitre 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dans la mesure où de telles autorisations sont compatibles avec la CBJNQ. La modernisation du régime d'autorisation proposé par le projet de loi 102 aura donc des répercussions sur le Territoire.

53. Étant donné que les catégories d'autorisation proposées seront fondées sur le niveau de risque pour l'environnement généralement associé avec les activités et les projets, il est essentiel que cette catégorisation tienne compte du contexte nordique et des conditions existantes dans le Territoire.

54. Conséquemment, la catégorisation des activités et projets fondée sur les risques pour l'environnement exigera une connaissance approfondie des communautés et du territoire ainsi qu'une cueillette de renseignements à leur sujet, y compris une évaluation sur les effets cumulatifs et des renseignements à ce sujet. Le processus pour déterminer les catégories exige donc une consultation avec le GCC(EI)/GNC et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), et doit être conforme au chapitre 22 de la CBJNQ.

55. Le GCC(EI)/GNC remarque également que la nouvelle catégorisation fondée sur les risques des activités et projets, proposée par le projet de loi 102 aux fins des autorisations en vertu de ce qui constitue actuellement le chapitre 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ne saurait affecter la manière dont il est déterminé si les projets exécutés dans le territoire de la CBJNQ doivent être soumis à une évaluation de l'environnement et du milieu social. Les annexes au chapitre 22 et les institutions créées par le chapitre 22 continueront à régir la manière dont il est déterminé qu'une telle évaluation est nécessaire.

56. Le projet de loi 102 propose que les activités et projets qui ne seront pas soumis à la surveillance ministérielle et qui soit se qualifieront pour une déclaration de conformité par un expert qualifié, soit seront tout simplement entièrement exemptés, seront identifiés en vertu de nouveaux règlements qui n'ont pas encore été élaborés et adoptés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le GCC(EI)/GNC a donc des inquiétudes quant au fait que de tels projets ou activités ne seraient pas soumis à l'analyse et à la surveillance nécessaires, ce qui rendrait de tels règlements inappropriés aux fins du chapitre 22 de la CBJNQ. Le GCC(EI)/GNC réitère en conséquence l'importance d'impliquer le GCC(EI)/GNC et le CCEBJ dans les processus de règlementations pertinents.

57. Le projet de loi 102 clarifie également, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les éléments qui doivent être pris en compte lors de l'examen des demandes d'autorisation, et définit la portée du pouvoir du ministre de prescrire des conditions, restrictions ou

interdictions dans une autorisation, afin de protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes. Les motifs sur lesquels peut s'appuyer le ministre pour refuser d'émettre une autorisation sont également clarifiés.

58. En outre, par rapport au passé, davantage de renseignements d'une nature environnementale seront tenus comme étant publics. Les autorisations ministérielles seront publiées dans un registre qui pourra être consulté sur le site Web du MDDELCC. Le registre comprendra la majorité des documents considérés comme étant partie intégrante de l'autorisation, ainsi que les études sur lesquelles une autorisation est fondée.

59. Le système d'accréditation des laboratoires est modifié afin de comprendre d'autres genres d'établissements ou de personnes et d'autres genres d'activités, et de prévoir certaines règles pour l'émission, la modification, la suspension, la révocation ou la cession de telles accréditations.

60. Le GCC(EI)/GNC voit positivement ces changements, pourvu qu'ils s'appliquent aux terres de catégories II et III et pourvu que le GCC(EI)/GNC soit appelé à collaborer avec le Québec au sujet de leur détermination et de leur mise en œuvre.

X. LES POUVOIRS DE RÈGLEMENTATION APPLICABLES AUX PROJETS DANS LES TERRES DE CATÉGORIES II ET III

61. Certains des éléments du projet de loi 102 applicables aux projets réalisés dans les terres de catégories II et III requièrent des règlements ou actions gouvernementales supplémentaires. Ces instruments s'appliqueront en sus du processus d'évaluation de l'environnement et du milieu social prévu par le chapitre 22 de la CBJNQ.

62. En vertu du projet de loi 102 :

(a) Par règlement, le ministre peut désigner des activités qui, aux conditions, restrictions et interdictions qui y sont déterminées, sont admissibles à une déclaration de conformité;

(b) Par règlement, le ministre a également le pouvoir d'exempter des activités de l'obligation de faire l'objet d'une autorisation en vertu de ce qui constitue actuellement le chapitre 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, sous réserve des conditions, restrictions et interdictions y étant déterminées;

(c) Le gouvernement pourra également exercer ses pouvoirs en adoptant un règlement visant à encadrer un secteur d'activité particulier;

(d) Selon le cas, le ministre ou le gouvernement pourront soustraire un projet à une autorisation préalable, aux conditions qu'ils déterminent, lorsque sa réalisation est urgente afin de réparer ou de prévenir un sinistre réel ou appréhendé.

63. Comme mentionné ci-dessus, les lois provinciales d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent aux terres de catégories II

et III du territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la CBJNQ, y compris ses chapitres 22 et 24. En conséquence, une « législation appropriée » doit être adoptée pour donner effet au chapitre 22 et pour réduire au minimum les répercussions néfastes du développement dans le territoire, ou affectant ce dernier, sur les Cris et les ressources fauniques et floristiques du territoire.

64. Le GCC(EI)/GNC est prêt à collaborer avec le Québec afin de s'assurer que les pouvoirs réglementaires du ministre ou du gouvernement en vertu du projet de loi 102 sont exercés d'une manière compatible avec la CBJNQ.

XI. LES DISPOSITIONS INAPPLICABLES DU PROJET DE LOI 102 SUR LE TERRITOIRE DE LA CBJNQ

65. Un certain nombre de dispositions du projet de loi 102 sont inapplicables dans le territoire de la CBJNQ, que ce soit sur les terres de catégories I, II ou III. Ces dispositions visent tout particulièrement l'évaluation environnementale qui s'applique au sud du 49e parallèle, le rôle du BAPE, le nouveau cadre pour la tenue des ÉES et le CCÉES.

66. Le processus d'ÉES n'est pas applicable dans le territoire de la CBJNQ et ni le BAPE ni le CCÉES n'ont compétence sur le territoire de la CBJNQ.

67. Voici d'autres exemples d'éléments du projet de loi 102 qui ne seront pas applicables au territoire de la CBJNQ :

(a) Le gouvernement peut, exceptionnellement, assujettir un projet à l'étude d'impact sur l'environnement même s'il n'y est pas sujet en vertu de la règlementation, s'il est d'avis que les enjeux environnementaux que peut susciter le projet sont majeurs, par exemple en matière de changements climatiques;

(b) Les dispositions visant à donner la possibilité au public de faire part au ministre de ses observations sur les enjeux que devrait aborder l'étude d'impact d'un projet;

(c) Lorsqu'une telle étude sera jugée incomplète, le ministre pourra la déclarer non recevable;

(d) Outre le mandat d'enquête et d'audience publique, le ministre peut confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement des mandats de médiation ou de consultations ciblées;

(e) La notion de frivolité d'une demande de consultation publique faite au ministre est clarifiée;

(f) Le gouvernement pourra soustraire des portions d'un projet qu'il autorise à une autorisation ministérielle subséquente;

(g) Le projet de loi prévoit la création d'un registre public des évaluations environnementales, dans lequel les documents relatifs à un projet et produits dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement seront rendus accessibles au public. Bien que cela ne s'appliquera pas dans le territoire de la CBJNQ, le GCC(EI)/GNC souhaite continuer les discussions dans le but de modifier le chapitre 22 de la CBJNQ afin d'améliorer la transparence du processus;

(h) Le projet de loi prévoit donner la possibilité au ministre de conclure une entente avec toute autorité compétente, lorsqu'un projet est également soumis à une évaluation environnementale en vertu d'une loi d'une autorité législative autre que le Parlement du Québec, afin de coordonner ou d'unifier les procédures d'évaluation;

(i) Le gouvernement se voit accorder le pouvoir d'établir une procédure de sélection pour les membres du BAPE, laquelle peut prévoir la constitution d'un comité de sélection.

68. L'incorporation, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de la notion de processus d'évaluation environnementale stratégique constitue un autre exemple. Fondamentalement, le nouveau processus prévoit la possibilité pour le BAPE et le CCÉES d'étudier les répercussions sur l'environnement des stratégies, plans et autres formes d'orientations du Québec.

69. Ni le BAPE ni le CCÉES n'ont compétence sur le territoire de la CBJNQ. De même, les nouvelles institutions et nouveaux processus de l'ÉES que propose de créer le projet de loi 102 n'auront pas compétence et ne s'appliqueront pas sur le territoire de la CBJNQ. Les entités de la CBJNQ – qu'il s'agisse du CCEBJ, du comité provincial d'examen (COMEX) ou du comité d'évaluation (COMEV) et du comité fédéral d'examen (COFEX) – possèdent déjà lesdites compétences fondées sur la CBJNQ, qui ne sauraient être conférées unilatéralement à des organismes créés par la loi qui ne sont pas prévus par la CBJNQ. En outre, les institutions de la CBJNQ sont les institutions appropriées connues par le peuple cri, qui travaillent dans une langue que les Cris comprennent et qui prévoient automatiquement l'implication et la participation des Cris.

70. Bien que les dispositions du projet de loi 102 sur le BAPE, le CCÉES et les ÉES ne soient pas applicables au territoire de la CBJNQ, le GCC(EI)/GNC reconnaît que des modifications au chapitre 22 de la CBJNQ pourraient être envisagées afin d'y intégrer certains de ces concepts. Toute telle modification devrait cependant tenir compte et intégrer les structures adéquates du chapitre 22 de la CBJNQ. Des modifications supplémentaires à la *Loi sur la qualité de l'environnement* pourraient être subséquemment apportées afin de concrétiser les changements au chapitre 22 de la CBJNQ. Nous réitérons que la CBJNQ ne peut être modifiée par le projet de loi 102.

71. L'incorporation de ces changements dans la CBJNQ et ensuite dans la *Loi sur la protection de l'environnement* exigera de sérieuses discussions entre les Cris et le Québec, entre représentants dûment mandatés. Le GCC(EI)/GNC est ouvert à participer à

de telles discussions, dans le but de tenir compte d'options visant à moderniser le chapitre 22 de la CBJNQ.

XII. L'ENJEU SPÉCIFIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE (ÉES)

72. Comme toutes les dispositions au sujet du BAPE, le nouveau cadre pour les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) proposé par le projet de loi 102 ne s'applique pas aux initiatives de planification dans le territoire de la CBJNQ.

73. Le GCC(EI)/GNC reconnaît que les stratégies, plans et autres instruments pouvant être visés par une ÉES peuvent porter sur les parties sud et nord du Québec. Il reconnaît également qu'il est approprié que l'administration puisse souhaiter prendre en considération les conséquences de telles initiatives de planification tant dans le sud que dans le nord du Québec. Le GCC(EI)/GNC est ouvert au principe qu'est l'évaluation environnementale stratégique des initiatives de planification dans toute la province, y compris le territoire de la CBJNQ, à condition que la CBJNQ, ses institutions et les droits des Cris qu'elle prévoit sont respectés de manière appropriée.

74. Pour que le nouveau cadre prévu par la loi et lié aux ÉES proposé par le projet de loi 102 s'applique dans le territoire de la CBJNQ, une modification au chapitre 22 de la CBJNQ serait requise, avant que soit adoptée quelque disposition législative censée s'appliquer sur le territoire de la CBJNQ. Une telle modification nécessiterait que le cadre pour les ÉES respecte la CBJNQ, y compris les institutions mises en place par le chapitre 22 et les droits issus de traités et le statut particulier des Cris dans le Territoire.

75. Des compétences ne sauraient être unilatéralement attribuées à des institutions non liées à la CBJNQ, alors que celle-ci les confère aux organismes constitués en vertu du traité en ce qui concerne le territoire de la CBJNQ.

76. Une modification au chapitre 22 de la CBJNQ pourrait être envisagée. Elle pourrait permettre la tenue d'ÉES en ce qui concerne le territoire de la CBJNQ, y compris les consultations publiques, en se fondant sur les principes fondamentaux de la CBJNQ, tout particulièrement les principes liés au statut particulier des Cris et à leur droit à une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public.

77. Les organismes prévus par la loi qui ne sont pas des structures de la CBJNQ ne peuvent recevoir le mandat d'évaluer un plan, une stratégie ou une orientation gouvernemental lié à la protection de l'environnement et du milieu social ou à l'utilisation des terres dans le territoire de la CBJNQ. L'octroi d'un tel mandat contreviendrait à la compétence des organismes constitués en vertu du traité et serait contraire aux modalités de la CBJNQ. De même, les mandats « génériques » accordés au BAPE ne peuvent viser le territoire de la CBJNQ sans que les Cris y consentent.

78. Tout récemment, en ce qui concerne l'enquête du BAPE sur l'industrie de l'uranium au Québec, le mandat accordé par le ministre au BAPE lui a été ultimement confié seulement après la signature d'une entente de nation à nation entre le Québec et le

GCC(EI)/GNC, sur une base sans préjudice. En conformité avec cette entente entre le Québec et le GCC(EI)/GNC, le mandat du ministre exigeait que le CCEBJ soit inclus dans les activités de consultation, d'enquête et de recommandation s'étant déroulées en ce qui a trait au territoire de la CBJNQ. À la suite du mandat du ministre, le CCEBJ et le BAPE ont tous deux mis en place leur propre commission, qui ont collaboré afin de tenir les consultations dans le territoire de la Baie-James.

79. Cette récente expérience avec le BAPE sur l'industrie de l'uranium constitue un modèle pour la manière de tenir les ÉES dans le Territoire sous réserve du chapitre 22 de la CBJNQ, d'une façon respectant la CBJNQ et les droits des Cris.

80. Le GCC(EI)/GNC croit cependant fermement que les solutions *ad hoc* ne sont pas la voie à suivre. Des discussions entre les Cris et le Québec sont requises afin de vérifier la faisabilité de l'incorporation du concept d'ÉES dans la CBJNQ au moyen de l'utilisation des structures existantes de la CBJNQ. Encore une fois, de telles modifications à la CBJNQ pourraient, une fois complétées, être suivies par des modifications supplémentaires à la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin que les modifications à la CBJNQ soient reflétées, si nécessaire.

81. Le GCC(EI)/GNC réitère son ouverture face à de telles discussions. Il préfère résoudre ces enjeux de compétence sur une base coopérative, de nation à nation. Le GCC(EI)/GNC réitère également son engagement ferme à s'assurer que les droits issus de traités des Cris et les compétences selon la CBJNQ soient entièrement respectés. Il est déterminé à prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin.

XIII. MATIÈRES RÉSIDUELLES

82. En vertu du projet de loi 102, les communautés autochtones pourront bénéficier de la compensation actuellement versée aux municipalités pour les services qu'elles fournissent en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles. Ces dispositions devront être mises en œuvre à la lumière des compétences du GNC et des Premières nations cries, et conformément auxdites compétences, en ce qui concerne les terres de la catégorie I. Des discussions entre les Cris et le Québec devront être tenues à ce sujet.

XIV. CONCLUSION

83. Le GCC(EI)/GNC croit que les actions suivantes devront être prises à titre de suivi :

(a) Le Québec et le GCC(EI)/GNC devront s'assurer qu'ils maintiennent une relation de nation à nation positive, afin d'assurer que seules les dispositions du projet de loi 102 s'appliquant aux projets dans les terres de catégories II et III et qui ne sont pas incompatibles avec la CBJNQ, soient mises en œuvre de manière appropriée et au moyen d'un processus convenu avec le GCC(EI)/GNC;

(b) Étant donné que les ÉES et certaines autres mesures envisagées par le projet de loi 102 ne seront pas applicables au territoire de la CBJNQ, et compte tenu de la volonté du GCC(EI)/GNC de discuter de la possibilité que les ÉES et d'autres mesures s'appliquent au territoire de la CBJNQ, des discussions entre les Cris et le Québec devraient être tenues pour vérifier s'il est faisable d'incorporer certains de ces concepts dans la CBJNQ et, dans le cas où une telle modification à la CBJNQ serait effectuée, pour prévoir les modifications supplémentaires à la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin de refléter les changements à la CBJNQ;

(c) Étant donné que tous les pouvoirs de règlementation du ministre ou du gouvernement en vertu du projet de loi 102 doivent constituer une « législation appropriée » au sens de la CBJNQ, des discussions entre les Cris et le Québec devraient être tenues afin d'assurer que lesdits pouvoirs de règlementation soient exercés d'une manière compatible avec la CBJNQ;

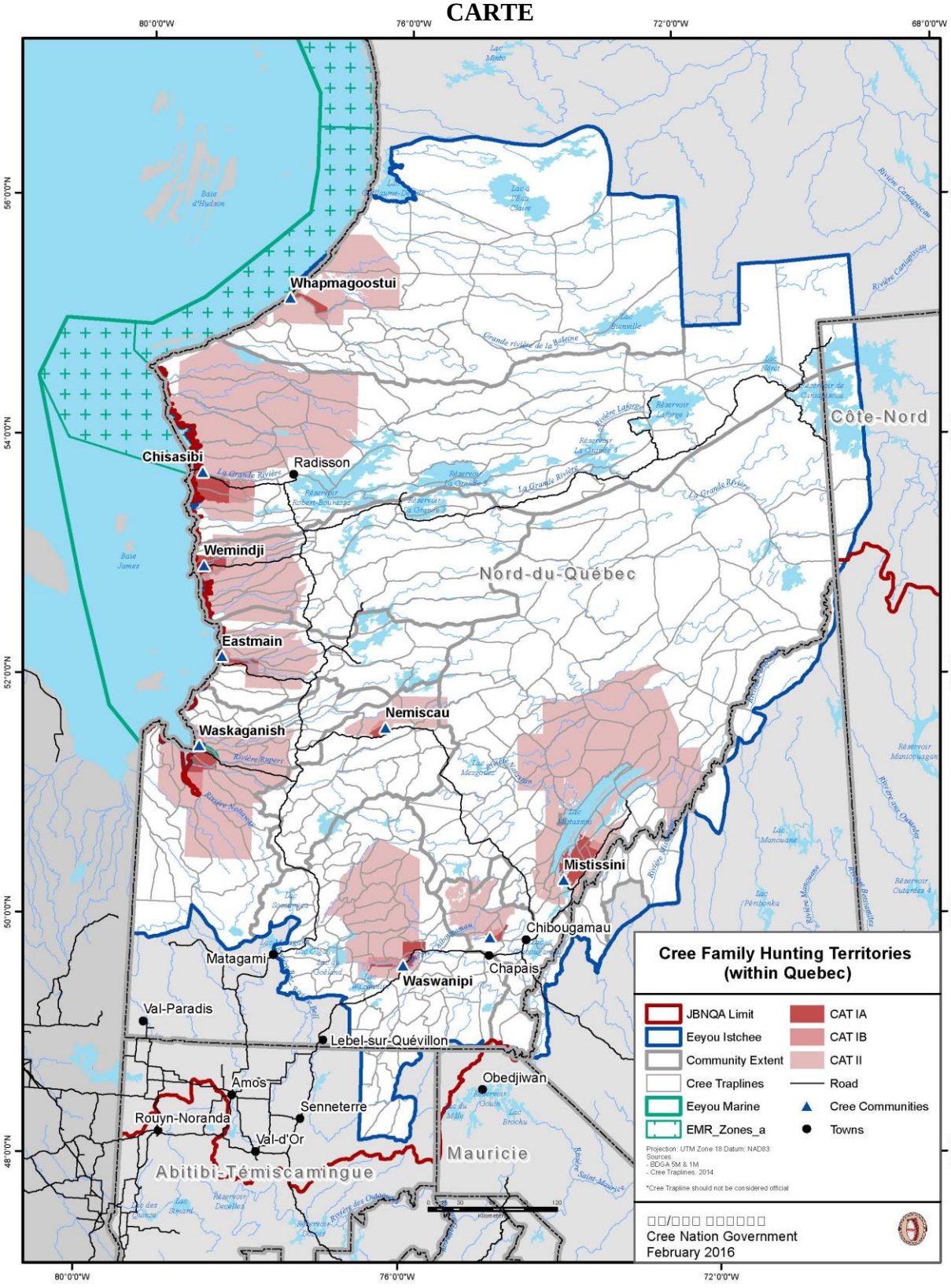
(d) Des discussions entre les Cris et le Québec doivent également être tenues en tenant compte, d'une part, de la volonté du GCC(EI)/GNC de recevoir la compensation actuellement versée aux municipalités pour les services liés aux matières résiduelles et, d'autre part, des compétences du GNC et des bandes cries de réglementer les terres de la catégorie I.

84. Ces mesures de suivi sont compatibles avec la relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, avec la CBJNQ, avec le développement durable du Territoire et avec la participation des Cris dans le développement.

85. Dans l'attente d'une conclusion aux discussions entre les Cris et le Québec énoncées ci-dessus, le projet de loi 102 devra être appliqué d'une manière qui respecte les compétences du GNC et des bandes cries de même que celles de la CBJNQ, ainsi qu'énoncé tout au long du présent mémoire.

86. Des représentants du GCC(EI)/GNC sont disponibles pour répondre à toute question que pourrait avoir la Commission des transports et de l'environnement.

ANNEXE A
CARTE



CTE – 033M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation
environnementale
TEXTE ANGLAIS

BRIEF

OF THE

GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) /

CREE NATION GOVERNMENT

TO THE COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

REGARDING

***AN ACT TO AMEND THE ENVIRONMENT QUALITY ACT TO MODERNIZE THE ENVIRONMENTAL AUTHORIZATION SCHEME AND TO AMEND OTHER LEGISLATIVE PROVISIONS, IN PARTICULAR TO REFORM THE GOVERNANCE OF THE GREEN FUND* (BILL 102)**

NOVEMBER 28, 2016

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. THE CREES AND EEYOU ISTCHEE 3

III. THE *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT* 3

IV. SECTION 22 OF THE JBNQA 4

V. SECTION 24 OF THE JBNQA 7

VI. RELATION OF SECTION 22 AND SECTION 24 TO PROVINCIAL ENVIRONMENTAL LEGISLATION 7

VII. *CREE-NASKAPI (OF QUÉBEC) ACT* 8

VIII. THE GREEN PAPER AND BILL 102 9

IX. ELEMENTS OF BILL 102 APPLICABLE TO PROJECTS ON CATEGORY II AND III LANDS 10

X. REGULATORY POWERS APPLICABLE FOR PROJECTS ON CATEGORY II AND III LANDS 12

XI. INAPPLICABLE PROVISIONS OF BILL 102 ON JBNQA TERRITORY 13

XII. SPECIFIC ISSUE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA) 14

XIII. RESIDUAL MATERIALS 16

XIV. CONCLUSION 16

SCHEDULE A: MAP 18

I. INTRODUCTION

1. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ("**GCC(EI)**") is the political body that represents the Crees of Eeyou Istchee, the traditional homeland of the Crees in James Bay. The Cree Nation Government ("**CNG**") is the "Cree Native Party" for the purposes of the *James Bay and Northern Quebec Agreement.*

2. Over more than 40 years, the Crees have signed many agreements with the Governments of Québec and Canada, thus creating a unique legal framework in Eeyou Istchee. They include, among others: in **1975**, the *James Bay and Northern Québec Agreement* ("**JBNQA**"), signed with Canada and Québec[1], in **2002**, the *Agreement Concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec* signed in 2002, often called the "Paix des Braves", in **2008**, the *Agreement concerning a New Relationship between Canada and the Crees of Eeyou Istchee* signed in 2008 ("**2008 Cree-Canada New Relationship Agreement**") and in **2012**, the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*.[2]

3. The JBNQA is the first modern Aboriginal land claims agreement and treaty in Canada. In 1982, the JBNQA received constitutional protection as a treaty under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[3] In consequence, any provision of a law that is inconsistent with the provisions of the JBNQA is of no force or effect.

4. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*[4] and by a federal law, the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act*.[5]

5. Section 6 of the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* and section 8 of the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act* provide that, where there is any consistency or conflict between these Acts and the provisions of any other law applying to the Territory (as defined therein), these Acts prevail to the extent of the inconsistency or conflict.

6. Modern treaties such as the JBNQA attempt to further the objective of reconciliation, the grand purpose of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, not only by addressing grievances over the land claims but by creating the legal basis to foster a positive long-term relationship between Aboriginal and non-Aboriginal communities.[6] In this regard, the Supreme Court of Canada has described the JBNQA as "an epic achievement

---

1 Since amended by 24 complementary agreements.

2 Approved by Bill 42 of 2013, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government* (S.Q. 2013, c. 19).

3 *Québec (Attorney General) v. Moses*, 2010 SCC 17, [2010] 1 S.C.R. 557, paras. 15, 106.

4 S.Q. 1976, c. 46, now CQLR, chapter C-67.

5 S.C. 1976-77, c. 32.

6 *Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation*, [2010] 3 S.C.R. 103, para. 10.

in the ongoing effort to reconcile the rights and interests of Aboriginal peoples and those of non-Aboriginal peoples in Northern Quebec".[7]

7. The JBNQA establishes several co-management regimes, including with respect to environmental and social protection and the regime related to hunting, fishing and trapping in the Territory, as recognized in case law.[8] Through the agreements listed above, the Crees continue to assume more and more responsibilities with respect to co-management, including responsibilities regarding governance in the Territory and co-management of natural resources. Such co-management mechanisms help ensure that development in Eeyou Istchee is sustainable and respectful of Cree rights.

8. The JBNQA:

   (a) takes precedence over incompatible legislation; and

   (b) can be amended with the consent of the parties thereto, and, in some cases, with the consent of the Crees, Québec and/or Canada, such as the social and environmental assessment regime provided for in Section 22 of the JBNQA.

9. *An Act to amend the Environment Quality Act to modernize the environmental authorization scheme and to amend other legislative provisions, in particular to reform the governance of the Green Fund* (Bill 102) contains various provisions which the GCC(EI)/CNG sees favourably. For example, some of the provisions which have an impact on the ministerial authorizations contemplated by sections 22 and following of the *Environment Quality Act* seem to be positive steps towards a better protection of the environment. Some of the ministerial authorization provisions will however necessitate the involvement of the GCC(EI)/CNG and of the treaty bodies under the JBNQA, if they are to be applicable in the Territory subject to Section 22 of the JBNQA.

10. The GCC(EI)/CNG is concerned about the interpretation of certain provisions of Bill 102, in respect of their applicability in the Territory subject to Section 22 of the JBNQA. For example, for the GCC(EI)/CNG, it is clear that the existing provisions of the *Environment Quality Act* regarding the Bureau d'audience publiques en environnement (BAPE), as well as the new provisions proposed in Bill 102 relating to the framework for the conduct of strategic environmental assessments (SEAs) and the Strategic Environmental Assessment Advisory Committee (SEAAC), are inapplicable in the JBNQA territory. However, there have been situations in the past where the GCC(EI)/CNG was confronted with a different interpretation regarding the applicability in the JBNQA territory of legislative provisions of this kind.

11. The GCC(EI)/CNG therefore takes a precautionary approach in this brief with respect to certain provisions of Bill 102, and draws attention to its position regarding the non-applicability in the JBNQA territory of certain aspects of the Bill. At the same time, the GCC(EI)/CNG affirms its commitment to maintaining a positive nation-to-nation relationship with Québec, and its willingness to engage in discussions with Québec

---

7 *Quebec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557, para. 14.

8 *Makivik et al. v. Québec*, 2014 QCCA 1455, see, in particular, paras. 67 and 68.

regarding how certain aspects of the Bill might be applied in the JBNQA territory in a manner that accords with the JBNQA and its institutions and Cree rights thereunder. The GCC(EI)/CNG asserts its firm commitment to ensuring that Cree treaty rights and JBNQA jurisdictions are fully respected, and its determination to take all necessary steps to this end.

12. Before looking more in depth into these issues, it is useful to give some perspective on the Crees, Eeyou Istchee, the JBNQA and certain related legislation.

II. THE CREES AND EEYOU ISTCHEE

13. There are more than 18,000 Crees of Eeyou Istchee, and about 16,000 of them reside in the several Cree communities located in Québec. For thousands of years, the Crees have lived in their traditional homeland of Eeyou Istchee which is intensively used and managed by the Crees in their traditional activities of hunting, fishing and trapping, which remain the foundation of their culture and economy. This territory is, in fact, the basis of the Cree traditional economy and self-sufficiency.

14. The attached map shows the Cree traditional family territories (**Schedule A**). The Crees use all resources of Eeyou Istchee in the context of their economy.

III. THE *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT*

15. In the early 1970's, the Crees and the Inuit opposed the construction of the hydroelectric development project which came to be known as the James Bay Hydroelectric Project or, more specifically, the La Grande (1975) Hydroelectric Complex, and instituted legal proceedings to halt it. Out-of-court negotiations led to the conclusion, on November 11, 1975, of the JBNQA between the Crees, the Inuit, Canada, Québec and certain other parties.

16. As noted above, the JBNQA, the first modern treaty concluded between Aboriginal peoples and governments in Canada, was approved, given effect to and declared valid by federal[9] and provincial[10] legislation. Under these Acts, the Cree enjoy the rights, privileges and benefits set out in the JBNQA as treaty and statutory rights.[11] Moreover, the JBNQA prevails over inconsistent laws.[12]

---

9 *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act,* S.C. 1976-77, c. 32.

10 *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec,* S.Q. 1976, c. 46, now CQLR, c. C-67.

11 *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act,* para. 3(2); *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec,* para. 2.2.

12 *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act,* s. 8; *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec,* s. 6.

17. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982*[13] and the rights of the Crees provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized, affirmed and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.

18. The protection of the environment and of traditional Cree hunting, fishing and trapping activities (sometimes called "harvesting" activities), the institutionalization of Cree involvement in the environmental and social assessment of development projects, and the fostering of Cree participation in economic development in the Territory were of fundamental concern to the Crees in the negotiations leading to the conclusion of the JBNQA. These matters are addressed in Sections 22, 24 and 28 of the JBNQA.

19. The JBNQA territory is divided into Category I, II and III lands. Basically, Category I lands are those set aside for the exclusive use of the Crees and are essentially the lands on which the Cree communities are located. Category II lands are those on which the Crees have exclusive hunting, fishing and trapping rights. Finally, Category III lands, which form the bulk of the Territory, are those where the Crees may exercise hunting, fishing and trapping activities but over which they do not, subject to certain exceptions, have exclusive rights.

20. This land regime has an impact on the applicability of the *Environmental Quality Act* and, consequently, on the amendments contemplated by Bill 102. In order to put things in perspective, it is important to review of certain provisions of Sections 22 and 24 of the JBNQA and of the *Cree-Naskapi (of Québec) Act*.

IV. SECTION 22 OF THE JBNQA

21. Section 22 of the JBNQA establishes the environmental and social protection regime in the JBNQA territory, which includes a comprehensive environmental assessment and review process for development projects, the first such process in Canada.

22. Paragraph 22.2.2 outlines the main elements of the regime:

> **22.2.2** The said regime provides for:
>
> a) A procedure whereby environmental and social laws and regulations and land use regulations may from time to time be adopted if necessary to minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Native people and the wildlife resources of the Territory;
>
> b) An environmental and social impact assessment and review procedure established to minimize the environmental and social impact of development when negative on the Native people and the wildlife resources of the Territory;

---

[13] *Québec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557, paras. 15, 106. See also *Makivik et al. v. Québec*, 2014 QCCA, 1455.

> c) A special status and involvement for the Cree people over and above that provided for in procedures involving the general public through consultation or representative mechanisms wherever such is necessary to protect or give effect to the rights and guarantees in favour of the Native people established by and in accordance with the Agreement;
>
> d) The protection of the rights and guarantees of the Cree people established by and in accordance with Section 24;
>
> e) The protection of the Cree people, their economies and the wildlife resources upon which they depend;
>
> f) The right to develop in the Territory.

23. Paragraph 22.2.3 provides for the application in the Territory of provincial laws of general application respecting environmental and social protection, to the extent that they are not inconsistent with the JBNQA and, in particular, with Section 22. It also requires governments to adopt "suitable legislation" whenever "necessary to give effect" to Section 22:

> **22.2.3** All applicable federal and provincial laws of general application respecting environmental and social protection shall apply in the Territory to the extent that they are not inconsistent with the provisions of the Agreement and in particular of this Section. If necessary to give effect to the present Section of the Agreement, Québec and Canada shall take the required measures to adopt suitable legislation and regulations for such purpose.

24. Paragraph 22.2.4 requires governments to give due consideration to certain guiding principles:

> **22.2.4** The responsible governments and the agencies created in virtue of this Section shall within the limits of their respective jurisdictions or functions as the case may be give due consideration to the following guiding principles:
>
> a) The protection of the hunting, fishing and trapping rights of Native people in the Territory, and their other rights in Category I lands, with respect to developmental activity affecting the Territory;
>
> b) The environmental and social protection regime with respect to minimizing the impacts on Native people by developmental activity affecting the Territory;
>
> c) The protection of Native people, societies, communities, economies, with respect to developmental activity affecting the Territory;
>
> d) The protection of wildlife resources, physical and biotic environment, and ecological systems in the Territory with respect to developmental activity affecting the Territory;

> e) The rights and guarantees of the Native people within Category II established by and in accordance with Section 24 until such land is developed;
>
> f) The involvement of the Cree people in the application of this regime;
>
> g) The rights and interests of non-Native people, whatever they may be;
>
> h) The right to develop by persons acting lawfully in the Territory;
>
> i) The minimizing of negative environmental and social impacts of development on Native people and on Native communities by reasonable means with special reference to those measures proposed or recommended by the impact assessment and review procedure.

25. Under Section 22 of the JBNQA, four bodies are created which hold a particularly important role with respect to the environmental and social protection regime. These bodies are the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE), the Environmental and Social Impact Review Committee (COMEX), the Evaluating Committee (COMEV) and the Federal Review Panel (COFEX).

26. The role of the JBACE is to oversee the administration of the environmental and social protection regime in the Territory. To this end, it is established as the "preferential and official forum"[14] responsible for advising governments with respect to legislation and regulation which could have an effect on the environment and communities of Eeyou Istchee. It is formed of representatives appointed by the CNG, Québec and Canada.

27. COMEV is responsible for examining the preliminary information associated with a project and recommending whether or not the project should be subject to environmental and social assessment as well as the scope of the impact study that is required. COMEV is composed of members appointed by the CNG, Québec and Canada.

28. COMEX, for its part, is responsible for reviewing and assessing the social and environmental impacts of projects in the JBNQA territory which fall under Cree or provincial authority. To this end, it issues recommendations to the Provincial Administrator (for projects on Category II or III lands) or to the Administrator appointed by the CNG (for projects on Category I lands) as to whether or not a project should be approved, and, where appropriate, recommends conditions under which such projects should be authorized. It is composed of members appointed by the CNG and Québec.

29. COFEX occupies a similar role to COMEX, but has authority over projects which fall under federal jurisdiction. Given this, it issues recommendations to the Federal Administrator with respect to whether or not a project should be approved, and, where appropriate, recomends conditions under which such projects should be authorized. It is composed of members appointed by the CNG and Canada.

---

[14] JBNQA, para. 22.3.24.

V. SECTION 24 OF THE JBNQA

30. Section 24 of the JBNQA establishes a "Hunting, Fishing and Trapping Regime" for the Cree, Inuit and Naskapi. This regime was established to protect Native harvesting rights, which includes the right to travel for harvesting purposes, ensure the sustainable management of wildlife resources in the JBNQA territory and provide for the participation of the Cree, Inuit and Naskapi beneficiaries in such management.

31. The regime established by Section 24 of the JBNQA, including the hunting, fishing and trapping rights of the Crees provided for therein, is intimately related to the environmental and social protection regime established by Section 22 of the JBNQA:

> **24.11.1** The rights and guarantees of the Native People established by and in accordance with this Section shall be guaranteed, protected and given effect to with respect to environmental and social protection by and in accordance with Section 22 and Section 23.

VI. RELATION OF SECTION 22 AND SECTION 24 TO PROVINCIAL ENVIRONMENTAL LEGISLATION

32. Paragraphs 22.2.2 to 22.2.4 of the JBQNA are not mere statements of principle. They give rise to specific rights and obligations:

(a) Section 22 creates a comprehensive environmental and social protection regime that includes, but is not limited to, the environmental and social assessment processes and the institutions ensuring Cree involvement and consultation set out therein, with a view of minimizing the negative environmental and social impacts of projects on Cree harvesting rights, including Cree travel rights and Cree hunting, fishing and trapping rights;

(b) provincial laws of general application respecting environmental and social protection apply in Category II and III lands of the Territory to the extent that they are not inconsistent with the JBNQA, Section 22 and Section 24;

(c) Québec is required to adopt "suitable legislation" whenever "necessary to give effect" to Section 22 and to minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Crees and the wildlife resources of the Territory;

(d) any provincial laws or regulations that do not give effect to Section 22 and do not minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Crees and the wildlife resources of the Territory are not "suitable legislation" within the meaning of Section 22; and

(e) any such "unsuitable" provincial laws contravene the JBNQA and are of no force or effect in the Territory.

33. Any provincial environmental laws of general application that are to apply in the Territory must be consistent with Section 22 and its principles, give effect to Section 22 and minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Crees and the wildlife resources of the Territory.

VII. *CREE-NASKAPI (OF QUÉBEC) ACT*

34. The *Cree-Naskapi (of Quebec) Act*[15] ("**CNQA**") gives statutory expression to Cree local and regional self-government on Category IA lands, as set out, in respect of the Cree First Nations, in Section 9 of the JBNQA treaty.

35. The CNQA provides at section 4 that "[p]rovincial laws of general application do not apply to the extent that they are inconsistent or in conflict with this Act or a regulation or by-law made thereunder or to the extent that they make provision for a matter that is provided for by this Act."

36. Under section 45 of the CNQA, the Cree bands may make by-laws of a local nature for the good government of its Category IA lands and of the inhabitants of such lands, and for the general welfare of the members of the band, and, without limiting the generality of the foregoing, may make by-laws respecting certain topics.

37. Such topics include health and hygiene, including the sanitary condition of public and private property, the control or prohibition of activities or undertakings that constitute a danger to public health, the construction, operation and regulation of waste disposal systems and the collection and the removal and disposal of waste generally, the protection of the environment, including natural resources, the prevention of pollution, the establishment, and the maintenance and operation of local services, including services relating to water, sewers, roads, garbage removal and disposal.

38. In addition, section 62.03 of the CNQA provides for the following by-law making powers of the Cree Nation Government (previously designated as the Cree Regional Authority):

> The Council of the Cree Regional Authority may make by-laws respecting
>
> (a) the regulation — for the protection of public health and safety — of buildings used for housing or for regional governance, including their construction, maintenance, repair and demolition;
>
> (b) <u>essential sanitation services — including water and sewer services, drainage and solid waste management — and health and hygiene in relation to those services and housing</u>;
>
> (c) the establishment, maintenance and operation of fire departments; and

[15] S.C. 1984, c. 18.

> (d) the protection of the environment, including natural resources, and the prevention of pollution.
>
> (2) Standards established in the by-laws in respect of a matter referred to in subsection (1) must be at least equivalent in their effect to any standards established by federal or provincial laws of general application in respect of the matter.
>
> [Emphasis added.]

39. Section 62.05 of the CNQA provides that in the event of an inconsistency or conflict between a by-law of the CNG and a by-law of a Cree band, the by-law of the Cree Nation Government prevails to the extent of the inconsistency or conflict.

40. The provisions of Bill 102 and their implementation must respect the jurisdictions of the CNG and of the Cree Bands on Category IA lands as set out in Section 9 of the JBNQA and in the CNQA.

VIII. THE GREEN PAPER AND BILL 102

41. Bill 102 was introduced on June 7, 2016 in the National Assembly by Minister David Heurtel. Earlier, in June 2015, the Québec Ministry of Sustainable Development, Environment and Fight against Climate Change ("**MSDEFCC**") had announced the major orientations for the new regime in a "Green Paper" that was also presented before the National Assembly.

42. The GCC(EI)/CNG sees positively the fact that Bill 102 introduces for the first time a preliminary provision that applies to the whole *Environment Quality Act* which states that:

> "The purpose of this Act is to protect the environment and the living species inhabiting it, to the extent provided for by law. It fosters consistency with sustainable development principles and reduction of greenhouse gases, and makes it possible to take into consideration the evolution of knowledge and technologies, climate change issues and the realities of the territories and the communities living there."

43. The GCC(EI)/CNG outlined, in a brief dated September 3, 2015 regarding the "Green Paper", the requirement for tripartite (Cree, Québec and Canada) discussions regarding the modernization of the social and environmental assessment regime of the JBNQA, on the basis of certain elements of Bill 102, and in order to modernize the schedules to Section 22 of the JBNQA, *i.e.* the list of projects automatically subject and automatically exempted from social and environmental assessment.

44. The GCC(EI)/CNG is open to considering the possibility of having strategic environmental assessments carried out in the JBNQA territory and to ensure that the social and environmental assessment regime is transparent. However, such a change to the environmental and social assessment regime applicable in the JBNQA territory

cannot be effected by way of provincial legislation alone. Consequently, at present, the provisions of Bill 102 relating to strategic environmental assessment cannot be applicable in the JBNQA territory. In order to have strategic assessments carried out in the JBNQA territory, the parties would first have to amend Section 22 of the JBNQA. Further amendments to the *Environmental Quality Act* could then follow, if required, in order to reflect such JBNQA amendments.

45. Bill 102 further highlights the need for Cree-Québec discussions to continue and to be enhanced in order for both parties to address the challenges outlined below.

IX. ELEMENTS OF BILL 102 APPLICABLE TO PROJECTS ON CATEGORY II AND III LANDS

46. The GCC(EI)/CNG acknowledges that certain elements of Bill 102 will be applicable to projects carried out on Category II or III lands, in addition to the social and environmental assessment process applicable under Section 22 of the JBNQA. In such cases, the GCC(EI)/CNG should be called upon to collaborate with Québec in the course of the implementation of such provisions, including through consultation and accommodation. The following paragraphs discuss certain elements of Bill 102 applicable to projects carried out on Category II and III lands and which will require Cree-Québec coordination.

47. Bill 102 makes a number of amendments to the *Environment Quality Act* mainly in order to modernize the environmental authorization schemes it prescribes, in particular, to take climate change issues more fully into account.

48. Bill 102 provides for a new ministerial authorization scheme applicable to the filing and examination of applications for authorization, as well as to the issuance of such authorizations. The proposed authorization scheme replaces not only the current authorization certificate scheme under section 22 of what is currently Chapter 1 of the *Environment Quality Act* but also, in particular, replaces the authorization schemes applicable to certain water withdrawals, to water management and treatment facilities, to atmospheric pollution control as well as to hazardous materials management.

49. The approach adopted in the Green Paper and in Bill 102 is to modernize the statutory authorization regime set out in what is currently Chapter 1 of the EQA, based on the environmental risks associated with projects or activities, and by establishing four (4) categories of approvals according to the associated level of environmental risks.

50. The GCC(EI)/CNG understands that, for southern Québec, high risk projects or activities will continue to be subject to the environmental impact assessment contemplated by what is currently Chapter 1 of the *Environment Quality Act*. This assessment regime is not applicable to the JBNQA territory.

51. Moderate risk projects or activities will be subject to a ministerial authorization, low risk projects or activities will be subject to a declaration of compliance while negligible risk

projects or activities will be exempted from the requirement to seek a certificate of authorization under section 22 of the *Environment Quality Act*.

52. Development projects on Category II and Category III lands that are subject to or exempt from assessment pursuant to Section 22 of the JBNQA, or for which a determination must be made through the COMEV process, are also subject to authorizations under what is currently Chapter 1 of the *Environmental Quality Act*, to the extent that such authorizations are consistent with the JBNQA. Thus, the modernization of the authorization scheme proposed under Bill 102 will have an impact on the Territory.

53. Considering that the proposed categories of authorizations will be based on the level of environmental risk generally associated with the activities and projects, it is essential that this categorization take into consideration the northern context and the conditions that prevail in the Territory.

54. Hence, the categorization of activities and projects based on environmental risks will necessitate thorough knowledge and the gathering of information regarding the communities and the Territory, including an evaluation of and information on cumulative impacts. The process for the determination of the categories therefore requires consultation with the GCC(EI)/CNG and the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE), and it must comply with Section 22 of the JBNQA.

55. At the same time, the GCC(EI)/CNG notes that the new risk-based categorization of activities and projects proposed by Bill 102 for the purposes of authorizations under what is currently Chapter 1 of the *Environment Quality Act* cannot affect the determination of whether projects occurring in the JBNQA territory must undergo environmental and social impact assessment. The schedules to Section 22, and the institutions created by Section 22, will continue to govern the determination of when such assessment is required.

56. Bill 102 proposes that the activities and projects that will not be subject to ministerial oversight and that would either qualify for a declaration of compliance by a qualified expert or would simply be exempted entirely, will be identified under new regulations that have yet to be developed and adopted under the *Environmental Quality Act*. The GCC(EI)/CNG is therefore concerned that such projects or activities will not benefit from the necessary review and oversight, rendering such regulation unsuitable for the purpose of Section 22 of the JBNQA. In consequence, the GCC(EI)/CNG reiterates the importance of involving the GCC(EI)/CNG and the JBACE in the relevant regulatory processes.

57. Bill 102 also clarifies, in the *Environment Quality Act*, the elements to be considered when examining authorization applications, and defines the scope of the Minister's power to prescribe conditions, restrictions or prohibitions in an authorization in order to protect the quality of the environment, human health and other living species. The grounds on which the Minister may refuse to issue an authorization are also clarified.

58. In addition, more information of an environmental nature will be considered to be public than was previously the case. Ministerial authorizations are to be made public in a register that can be accessed on the website of the MSDEFCC. The register will include most of the documents considered an integral part of an authorization, as well as the studies on which an authorization is based.

59. The system for accrediting laboratories is modified to include other types of establishments or persons and other types of activities, and to provide certain rules for the issue, amendment, suspension, revocation or termination of such accreditations.

60. The GCC(EI)/CNG views these changes positively insofar as they apply on Category II and III lands and insofar as the GCC(EI)/CNG will be called upon to collaborate with Québec on their determination and implementation.

X. REGULATORY POWERS APPLICABLE FOR PROJECTS ON CATEGORY II AND III LANDS

61. Some of the elements of Bill 102 applicable to projects carried out on Category II or III lands require additional regulation or governmental actions. These instruments will apply in addition to the social and environmental assessment process under Section 22 of the JNBQA.

62. Under Bill 102:

(a) the Minister may designate, by regulation, activities that, subject to the conditions, restrictions and prohibitions specified in the regulation, are eligible for a declaration of compliance;

(b) the Minister also has the power to exempt, by regulation, certain activities from requiring an authorization under what is currently Chapter 1 of the *Environment Quality Act*, subject to the conditions, restrictions and prohibitions specified in the regulation;

(c) the Government may also exercise these powers by making a regulation applicable to a specific sector of activity;

(d) the Minister or the Government, as applicable, may, on the conditions the Minister or the Government specifies, exempt a project from requiring prior authorization provided the project is urgently needed to repair or prevent a real or apprehended disaster.

63. As stated above, provincial laws of general application respecting environmental and social protection apply in Category II and III lands of the Territory to the extent that they are not inconsistent with the JBNQA, including Section 22 and Section 24. Consequently, "suitable legislation" must be adopted to give effect to Section 22 and to minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Crees and the wildlife resources of the Territory.

64. The GCC(EI)/CNG is ready to collaborate with Québec in order to ensure that all regulatory powers of the Minister or the Government under Bill 102 are exercised in a manner compatible with the JBNQA.

XI. INAPPLICABLE PROVISIONS OF BILL 102 ON JBNQA TERRITORY

65. A number of provisions of Bill 102 are inapplicable in the JBNQA territory, whether it be Category I, II or III lands. These provisions have to do with, in particular, the environmental assessment applicable south of the 49th parallel, the role of the BAPE, the new framework for the conduct of SEAs, and the SEAAC.

66. The SEA process is not applicable in the JBNQA territory and neither the BAPE nor the SEAAC has jurisdiction in the JBNQA territory.

67. The following are other examples of elements of Bill 102 that will not be applicable to the JBNQA territory:

(a) Exceptionally, the Government will be able to make a project subject to the environmental impact procedure even though it is not subject to it under a regulation, provided the Government is of the opinion that the project involves major environmental issues, such as climate change issues;

(b) Provision has also been made to give the public an opportunity to submit observations to the Minister as to the issues that should be addressed by an environmental impact assessment;

(c) If such an assessment is considered incomplete, the Minister may declare it to be inadmissible;

(d) In addition to conferring investigation and public hearing mandates on the BAPE, the Minister may mandate the latter to hold mediation sessions and targeted consultations;

(e) The notion of frivolousness with regard to a public consultation application made to the Minister is clarified;

(f) The Government will be allowed to exempt those parts of a project that it authorizes from requiring subsequent ministerial authorization;

(g) Provision is also made for a public register of environmental impact assessments to be created, in which project documents produced as part of the environmental impact assessment and review procedure will be accessible to the public. Although this will not be applicable in JBNQA territory, the GCC(EI)/CNG wishes to carry out discussions with a view to amending Section 22 of the JBNQA in order to enhance the transparency of the process;

(h) The Minister will be able to enter into an agreement with any competent authority in cases where a project is also subject to an environmental assessment under an Act of a legislative authority other than the Parliament of Québec, in order to coordinate or unify assessment procedures;

(i) The Government is thus granted the power to establish a process for selecting members of the BAPE, which may involve the creation of a selection committee.

68. Another example is the incorporation in the *Environment Quality Act* of the notion of strategic environmental assessment process. The new process basically provides the possibility for the BAPE and the SEAAC to review the environmental effects of Québec strategies, plans and other forms of guidelines.

69. Neither the BAPE nor the SEAAC has jurisdiction in the JBNQA territory. Similarly, the new SEA institutions and processes proposed to be created by Bill 102 will not have jurisdiction or application in the JBNQA territory. The entities of the JBNQA – whether it be the JBACE, the review committee (COMEX) or the evaluating committee (COMEV) and the federal review committee (COFEX) – already hold the jurisdictions at issue, and these JBNQA-based jurisdictions cannot be unilaterally conferred on non-JBNQA statutory bodies. In addition, the JBNQA institutions are the appropriate bodies known by the Cree people, which work in a language understood by the Crees and which automatically provide for Cree involvement and participation.

70. Although the provisions of Bill 102 regarding the BAPE, the SEAAC and SEAs are not applicable on the JBNQA territory, the GCC(EI)/CNG sees the merit of considering amendments of Section 22 of the JBNQA in order to integrate certain of these concepts. However, any such amendment would have to take into account and integrate the adequate structures of Section 22 of the JBNQA. Subsequently, further amendments to the *Environment Quality Act* could be made, as necessary to reflect the changes to Section 22 of the JBNQA. To reiterate, the JBNQA cannot be amended by Bill 102.

71. Incorporating these changes into the JBNQA, and thereafter into the *Environment Quality Act*, will require serious Cree-Québec discussions, with duly mandated representatives. The GCC(EI)/CNG is open to participating in such discussions, with a view to considering options to modernize Section 22 of the JBNQA.

XII. SPECIFIC ISSUE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA)

72. Like all provisions regarding the BAPE, the new framework for strategic environmental assessments (SEAs) proposed by Bill 102 is not applicable to planning initiatives in the JBNQA territory.

73. The GCC(EI)/CNG recognizes that the strategies, plans and other instruments that may be the object of an SEA may bear on both southern and northern parts of Québec. It is also recognized that the Administration may appropriately wish to consider the implications of such planning initiatives in both southern and northern Québec. The GCC(EI)/CNG would welcome the application of the principles of strategic

environmental assessment to planning initiatives throughout the province, including the JBNQA territory, provided that the JBNQA, its institutions and Cree rights thereunder are appropriated respected.

74. In order for the new statutory framework regarding SEAs proposed by Bill 102 to apply in the JBNQA territory, an amendment to Section 22 of the JBNQA is required prior to any legislation being passed that would purport to apply to the JBNQA territory. Such amendment would include that the framework for SEAs respect the JBNQA, including the institutions established by Section 22 and Cree treaty rights and special status in the Territory.

75. Non-JBNQA institutions cannot be unilaterally assigned jurisdictions that the JBNQA confers upon the treaty bodies in respect of the JBNQA territory.

76. One could envisage an amendment to Section 22 of the JBNQA that would allow the conduct of SEAs in respect of the JBNQA territory, including public consultations, on the basis of the fundamental principles of the JBNQA, and in particular the principles relating to the special status of the Crees and their entitlement to an involvement over and above that provided for the general public.

77. Statutory bodies external to the JBNQA structures cannot be mandated to undertake an assessment of a government plan, strategy and guideline relating to environmental and social protection or land use in the JBNQA territory. The conferral of such a mandate would impinge on the jurisdiction of the treaty bodies and be contrary to the terms of the JBNQA. In the same way, "generic" mandates granted to the BAPE cannot encompass the JBNQA territory without Cree consent.

78. Most recently, in relation to the BAPE inquiry on the uranium industry in Québec, the Minister's mandate to the BAPE for the inquiry was ultimately issued only after a nation-to-nation agreement concerning the mandate had been signed between Québec and the GCC(EI)/CNG on a without prejudice basis. Consistent with this agreement between Québec and the GCC(EI)/CNG, the Minister's mandate required that the JBACE be included in the consultation, inquiry and recommendation activities that occurred in respect of the JBNQA territory. Following the Minister's mandate, the JBACE and the BAPE each established its own commission, which worked together to undertake the consultations in the James Bay Territory.

79. This recent experience with the BAPE on the uranium industry provides a model for how SEAs might be undertaken in the Territory subject to Section 22 of the JBNQA, in a manner respectful of the JBNQA and of Cree rights.

80. However, the GCC(EI)/CNG firmly believes that *ad hoc* solutions are not an appropriate course. Cree-Québec discussions are required in order to verify the feasibility of incorporating the concept of SEA into the JBNQA, through the use of existing JBNQA structures. Again, such amendments to the JBNQA could be followed, once concluded, by additional amendments to the *Environment Quality Act* in order to reflect JBNQA changes as necessary.

81. The GCC(EI)/CNG reiterates its openness to such discussions, and its preference to resolve these jurisdictional issues on a cooperative nation-to-nation basis. The GCC(EI)/CNG also notes its firm commitment to ensuring that Cree treaty rights and JBNQA jurisdictions are fully respected, and its determination to take all necessary steps to this end.

XIII. RESIDUAL MATERIALS

82. Under Bill 102, Native communities will be able to receive the compensation, currently paid to municipalities, for the services they provide to ensure recovery and reclamation of residual materials. These provisions will have to be implemented in light of and in accordance with the jurisdictions of the CNG and the Cree First Nations with respect to Category I lands. Cree-Québec discussions are required in this respect.

XIV. CONCLUSION

83. The GCC(EI)/CNG sees the following as follow-up actions :

(a) Québec and the GCC(EI)/CNG will have to ensure that they maintain a positive nation-to-nation relationship in order to ensure that only those provisions of Bill 102 applicable to projects on Category II and III lands and not inconsistent with the JBNQA are implemented appropriately and by means of a process agreed with the GCC(EI)/CNG;

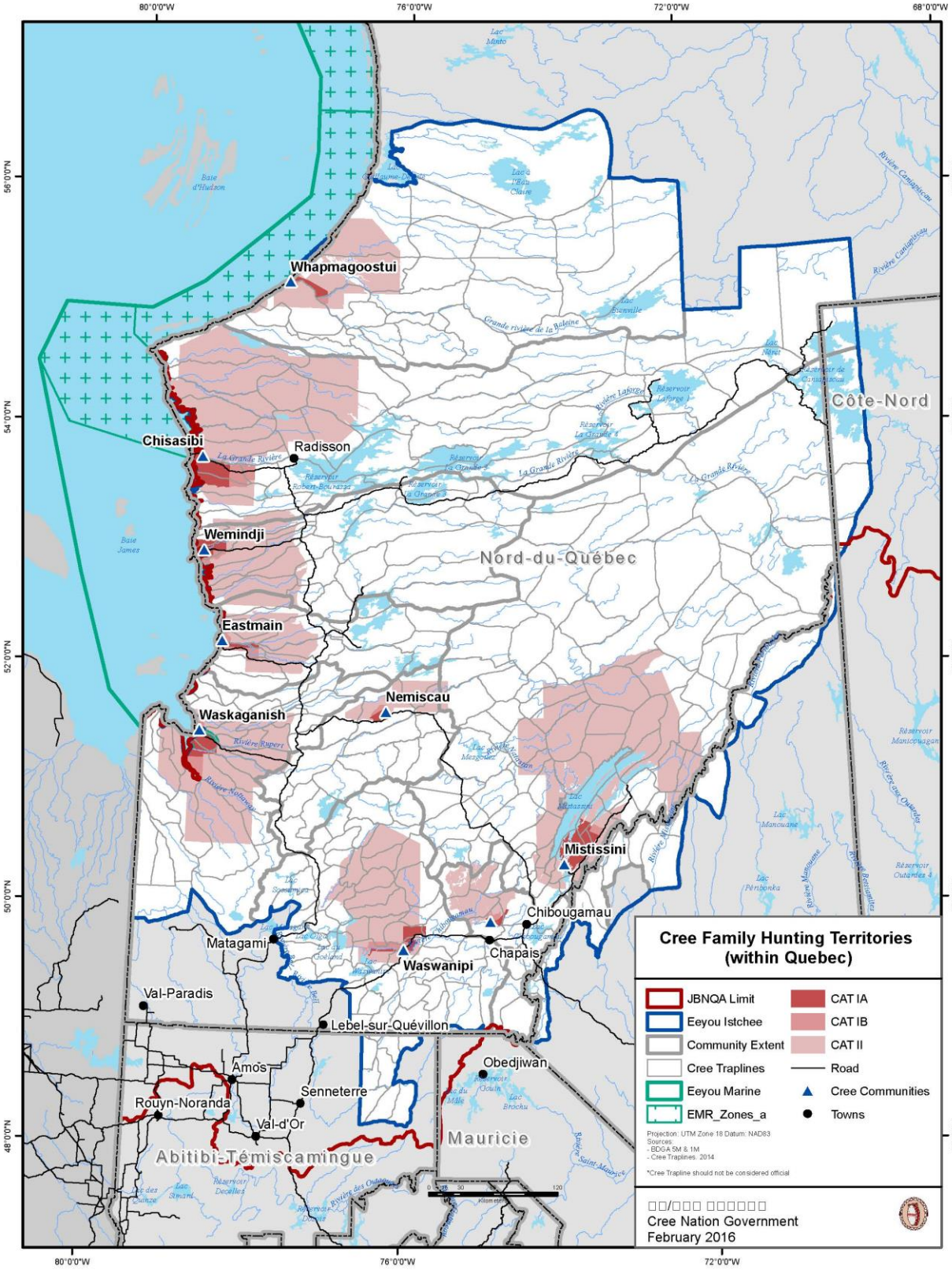
(b) considering that SEAs and certain other measures contemplated by Bill 102 will not apply to the JBNQA territory and in light of the willingness of the GCC(EI)/CNG to discuss the possibility to have SEAs and other measures apply to the JBNQA territory, Cree-Québec discussions should take place in order to verify the feasibility of incorporating certain of these concepts into the JBNQA and, if such amendment to the JBNQA is achieved, to provide for any additional amendments to the *Environment Quality Act* that may be required in order to reflect JBNQA changes;

(c) considering that all regulatory powers of the Minister or the Government under Bill 102 must be "suitable legislation" within the meaning of the JBNQA, Cree-Québec discussions should take place in order to ensure that such regulatory powers are exercised in a manner compatible with the JBNQA;

(d) Cree-Québec discussions are also required considering, on the one hand, the willingness of the GCC(EI)/CNG to receive the compensation currently paid to municipalities for the services related to residual materials and, on the other hand, the jurisdictions of the CNG and of the Cree bands to regulate Category I lands.

84. These follow-up actions are consistent with the Cree-Québec nation-to-nation relationship, the JBNQA, sustainable development of the Territory and Cree participation in development.

85. Pending the conclusion of the Cree-Québec discussions outlined above, Bill 102 will have to be applied in a manner that respects the jurisdictions of the CNG and of the Cree bands as well as the JBNQA as outlined throughout this brief.

86. Representatives of the GCC(EI)/CNG are available to answer any questions that the Commission des Transports et de l'Environnement may have.

SCHEDULE A: MAP